

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. XVII

n. 20

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

nella seduta del 31 maggio 2005

Relatore PESSINA

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 29 gennaio 2004; svolta dalla Commissione nelle sedute del 10 (antimeridiana e pomeridiana), 19 e 24 febbraio 2004, del 4 e 10 marzo 2004 (pomeridiana), del 20 ottobre 2004, del 3 novembre 2004, del 1° febbraio 2005, 11 (pomeridiana), 18 (pomeridiana) del 31 maggio 2005

SUL SISTEMA DI REPERIMENTO DELLE RISORSE PUBBLICITARIE DEI MEZZI DI COMUNICAZIONE DI MASSA

(articolo 48, comma 6, del Regolamento)

Comunicato alla Presidenza il 6 giugno 2005

**Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul sistema di
reperimento delle risorse pubblicitarie dei mezzi di comunicazione
di massa**

Le risorse pubblicitarie rappresentano per i mezzi di comunicazione di massa una parte essenziale del sostentamento delle aziende editoriali, anche per quelle che non vivono soltanto della pubblicità. Il tema del loro reperimento e della ripartizione tra questi differenti mezzi ha dunque implicazioni dirette sul pluralismo dell'informazione sia essa di natura giornalistica o televisiva.

Inoltre, il mondo della televisione e quello della carta stampata, pur intervenendo con metodologie profondamente differenti nel contatto con i fruitori delle notizie, insistono tuttavia sullo stesso mercato pubblicitario che gli investitori in pubblicità decidono di ripartire secondo strategie di comunicazioni funzionali alle diverse attività delle aziende.

Le molteplici implicazioni relative ad un argomento, solo in parte di natura economica, sono venute all'attenzione della Commissione con l'esame della legge sul riordino del sistema radiotelevisivo che ha imposto necessità di approfondire il tema per valutare gli effetti della riforma anche sotto questo profilo. Il 29 gennaio 2004 è stato pertanto deliberato lo svolgimento di una indagine conoscitiva al fine di acquisire il punto di vista di tutti gli operatori che dal mercato pubblicitario ricavano, in parte o interamente, il sostentamento per le loro aziende di comunicazione o che in pubblicità investono per il conseguimento dei loro obiettivi aziendali. Sono state quindi effettuate una serie di audizioni che hanno coinvolto gli editori della carta stampata e gli operatori del settore della distribuzione, gli editori televisivi, i giornalisti, i concessionari di pubblicità e gli utenti della pubblicità.

Le audizioni di tutti questi soggetti hanno fornito un quadro piuttosto chiaro del problema. I differenti punti di vista hanno infatti evidenziato alcune questioni cardinali.

I dati forniti dalla pluralità dei soggetti auditi, anche se estrapolati da fonti differenti, sono univoci nel porre in evidenza che nella distribuzione delle risorse pubblicitarie tra i differenti mezzi di comunicazione il mezzo televisivo complessivamente considerato raccoglie circa il 54 per cento delle risorse a fronte di un 37 per cento a favore della carta stampata e percentuali molto inferiori per gli altri mezzi. Questo dato di partenza, su cui tutti i soggetti auditi si sono confrontati, ha dato luogo ad una serie di differenti considerazioni.

Va anzitutto chiarito che l'ordinamento giuridico italiano si differenzia da altri ordinamenti europei, sotto questo profilo, per la mancanza di

forme di asimmetria volte a proteggere gli investimenti pubblicitari nella carta stampata rispetto a quelli veicolati attraverso il mezzo televisivo (a questo riguardo è da specificare che un rapporto così scarsamente equilibrato esiste solo in Italia ed in pochi altri Paesi, a fronte di un vantaggio o di una sostanziale parità della stampa rispetto alla televisione non solo in Europa ma anche negli Stati Uniti). Ciò spiega che nel mercato pubblicitario italiano l'allocazione delle risorse si rivolge di preferenza al canale giudicato più efficace nel raggiungimento dei *targets* adeguati alla vendita dei prodotti pubblicizzati, ovvero a quello televisivo; il che rende evidente come il reale problema della carta stampata sia da individuarsi nel drenaggio di risorse pubblicitarie operato dalla concorrenza delle emittenti televisive nazionali che, grazie ad una offerta molto vasta ed a limiti di affollamento pubblicitario non sempre rispettati, possono praticare condizioni di prezzo talmente favorevoli da mettere fuori mercato ogni potenziale concorrente a partire dal settore della stampa.

Fatto 100 l'indice del costo contatto medio per mille adulti rilevato per la televisione italiana, lo stesso indice sale a 147,5 in Francia, 183,7 in Gran Bretagna, 121,2 in Germania, 216,9 negli USA, 246,4 in Giappone dati 2002 del *World Advertising Research Center* (WARC). Gli effetti negativi della mancanza di forme di asimmetria capaci di consentire un diverso equilibrio tra televisione e carta stampata nella distribuzione delle risorse, si sono ulteriormente manifestati con la legge 3 maggio 2004, n. 112. Dalle audizioni è emerso inoltre che lo squilibrio nella raccolta pubblicitaria tra editoria e televisione potrebbe essere attenuata se i limiti che l'ordinamento pone alla raccolta pubblicitaria televisiva fossero resi sostanzialmente effettivi. È stato segnalato, infatti, da più parti che la situazione attuale delle sanzioni le ha rese del tutto virtuali ed inefficaci a contrastare il fenomeno degli sfondamenti dei tetti imposti dalla normativa alla raccolta pubblicitaria. Un adeguato intervento potrebbe riguardare quindi il sistema sanzionatorio degli abusi d'affollamento e del superamento dei limiti complessivi di acquisizione di quote del mercato pubblicitario, in quanto il sistema sanzionatorio attuale, sia per com'è stato congegnato, sia per com'è stato gestito dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni avvalora negli operatori del settore la convinzione che le norme possano essere impunemente violate. Le sanzioni previste, infatti, dalla legge attuale risultano essere praticamente inefficaci. Esse consentono alle emittenti di rastrellare pubblicità oltre i limiti prefissati, senza subire multe, sospensioni o revoche di concessioni. Ciò in sostanza perché la citata Autorità accertata la violazione, e contestato l'addebito, non può procedere ad irrogare la sanzione ma può solo diffidare gli interessati a cessare dal comportamento illegittimo. Questi passaggi burocratici e puramente formali che limitano l'effetto sanzionatorio della predetta Autorità, potrebbero essere eliminati.

Sempre in merito all'argomento televisivo significativa è stata l'audizione dell'associazione degli utenti della pubblicità che ha sottolineato una preferenza degli investitori pubblicitari ad allocare risorse nel settore televisivo, in quanto capace di raggiungere in maniera più capillare un altis-

simo numero potenziale di consumatori, mentre le inefficienze nel settore della carta stampata, la sua eccessiva parcellizzazione ed il modesto e statico numero dei lettori di quotidiani e periodici che caratterizza l'Italia rispetto ad altri Paesi europei sarebbe la ragione fondamentale che scoraggia le imprese ad effettuare investimenti significativi in questo settore. È stato inoltre sottolineato il cospicuo allargamento del mercato pubblicitario, a partire dall'inizio degli anni ottanta, dovuto proprio alla nascita delle televisioni commerciali, di cui avrebbe goduto «per trascinamento» anche il settore della carta stampata. È stato inoltre fatto presente che il costo dell'investimento pubblicitario televisivo si è abbassato in modo tale da permettere anche ad imprese di medie dimensioni l'accesso a questo mezzo in una misura non prevedibile nel passato. Si è, infine, messo in evidenza il fatto che minori investimenti in pubblicità televisiva non si traducono necessariamente in pubblicità a favore del settore della carta stampata. L'associazione degli utenti ha peraltro evidenziato che gli investitori non hanno in genere alcuna remora ad investire in pubblicità sulla stampa quando questa si riveli efficace allo scopo.

Le stesse posizioni sono emerse anche dalle audizioni degli editori televisivi, i quali hanno sottolineato a loro volta come l'allargamento del mercato pubblicitario sia stato benefico per tutti i settori editoriali, sia della televisione, sia della stampa, ma come non risulti in alcun modo provato che un eventuale tetto pubblicitario imposto alle televisioni nel loro complesso comporterebbe un meccanico trasferimento di risorse pubblicitarie agli altri mezzi di comunicazione di massa.

Inoltre, tanto gli utenti della pubblicità quanto gli editori televisivi hanno messo in luce le inefficienze del settore editoriale della carta stampata che sarebbero a loro avviso alla base di minori investimenti pubblicitari in questo settore. Gli editori televisivi hanno infine auspicato che alla carta stampata siano riservati maggiori investimenti per pubblicità di natura istituzionale e di servizio che al momento è poco sviluppata e che invece potrebbe rappresentare un settore di notevole importanza, come ampiamente dimostrato dalle numerose indagini effettuate sui mercati europei e mondiali.

Il settore editoriale della carta stampata nel suo complesso, in riferimento al dato della raccolta pubblicitaria, ha invece evidenziato altri aspetti critici del settore. Innanzitutto i dati forniti dalla federazione degli editori della stampa ha messo in luce come il dato della lettura giornaliera dei quotidiani in Italia debba tener conto della diffusa abitudine del nostro Paese ad una lettura «collettiva» del medesimo quotidiano. Infatti, in molti luoghi pubblici (bar, circoli ricreativi ecc.) sono messi a disposizione dei clienti giornali che vengono letti da molte persone in momenti differenti della giornata, mentre negli altri Paesi il rapporto, soprattutto con la stampa quotidiana, ha natura più individuale. Questo aspetto ridimensionerebbe i dati sulla scarsa lettura dei quotidiani in Italia e, quindi, anche la ragione dei minori investimenti pubblicitari sulla stampa. In ogni caso le associazioni degli editori della carta stampata non hanno avuto difficoltà ad ammettere che esistono margini di intervento che per esempio potreb-

bero migliorare la distribuzione attraverso un ammodernamento strutturale del sistema distributivo delle edicole e di un migliore funzionamento del settore postale per gli abbonamenti. Sul piano tecnico, inoltre, si è giustamente evidenziato come il costo della pubblicità per un editore di giornali sia legato all'aumento della foliazione in caso di presenza della pubblicità, mentre ciò non accade per la pubblicità televisiva, la quale, di contro, beneficia di un considerevole risparmio con la copertura dei costosi spazi televisivi mediante numerosi intervalli pubblicitari.

A fronte dei dati acquisiti con l'indagine conoscitiva e tenuto conto dell'avvenuta approvazione della legge di riordino del sistema radiotelevisivo (legge 3 maggio 2004, n. 112), le linee di intervento che la Commissione ha individuato per agevolare in tempi ragionevoli il settore della stampa sono le seguenti: l'introduzione di vincoli legislativi asimmetrici nella distribuzione delle risorse pubblicitarie capaci di riequilibrare gli investimenti pubblicitari a favore della carta stampata; il potenziamento della pubblicità dello Stato e degli enti pubblici e la sua più puntuale regolamentazione; il miglioramento delle strutture della rivendita e un intervento per il sostegno finanziario al Fondo di previdenza complementare «Fiorenzo Casella» per i lavoratori dei quotidiani e delle agenzie di stampa.

Riguardo al potenziamento della pubblicità dello Stato e degli Enti pubblici è da ricordare che la legge sul riassetto del sistema radiotelevisivo introduce già miglioramenti in tale settore. È necessario, però, approfondire tale tema sia per far sì che gli obblighi di destinazione alla stampa di tale tipo di pubblicità siano effettivamente rispettati, garantendo che le spese relative abbiano effettiva copertura da parte dello Stato, sia per incrementare le risorse destinate a tale tipo di pubblicità, perseguendo così obiettivi di trasparenza e di maggiore coinvolgimento della opinione pubblica nei processi di innovazione legislativa attuati dal Parlamento.

In relazione, poi, alla rete delle rivendite dei quotidiani e periodici essa assolve ad un ruolo fondamentale anche in relazione alla scarsa diffusione degli abbonamenti e all'impostazione delle iniziative di vendita di prodotti collegati ai giornali assunte dagli editori anche per contrastare la crisi pubblicitaria. Il potenziamento della rete di vendita è praticamente l'unico strumento sul quale si può puntare per ampliare la diffusione della stampa quotidiana e periodica in Italia. I principali problemi delle rivendite sono: l'arretratezza, l'insufficienza dei manufatti e la mancata integrazione della rete delle edicole in una rete informatica che consenta il controllo in tempo reale dell'andamento delle vendite. I soggetti da coinvolgere per un programma di intervento in questo settore sono: lo Stato, le regioni, i comuni, gli editori, i distributori, gli edicolanti. I contenuti del progetto dovrebbero essere i seguenti: l'elaborazione di un piano nazionale di ammodernamento della rete di vendita, con la partecipazione delle regioni e dei comuni; gli investimenti di ammodernamento delle strutture fisiche delle rivendite (allargamento e razionalizzazione); l'informatizzazione della rete di vendita, attraverso un progetto che agevoli l'introduzione dei *personal computer*, delle penne ottiche e degli altri componenti

hardware; la formazione dei rivenditori, l'assistenza, e l'installazione di *server* presso i distributori. Un sistema così congegnato è finalizzato alla creazione di rilevazioni in tempo reale delle copie vendute che dia un *feedback* all'editore, distributore locale, su cosa stia avvenendo nel mercato. Gli obiettivi del progetto sono, da un lato, la riduzione del numero delle copie invendute (attualmente pari al quaranta per cento del totale delle copie immesse nel sistema) e, dall'altro, l'eliminazione del fenomeno «dell'esaurito» che determina, ovviamente, una riduzione della diffusione globale. Il costo dell'informatizzazione per circa cinquemila edicole su circa cinquanta distributori locali è stimabile in circa 6.500.000 euro l'anno per tre anni.

Per quanto riguarda infine l'intervento per un sostegno finanziario al Fondo di previdenza complementare «Fiorenzo Casella» per i lavoratori dei quotidiani e delle agenzie di stampa è necessario far presente che tale Fondo ha svolto una funzione fondamentale nell'offrire un efficace ammortizzatore sociale assecondando il processo di profonda trasformazione tecnologica che ha investito l'industria editoriale nel suo complesso. Proprio la dimensione del fenomeno ha, però, determinato uno squilibrio nella gestione del Fondo. La creazione di 8.500 lavoratori prepensionati tra il 1982 ed il 2003 ha portato a un rapporto di uno a due quello tra lavoratori attivi e pensionati. Dal 1995 al 2004 il contributo è stato costantemente aumentato raggiungendo l'attuale livello del diciotto e mezzo per cento. I calcoli attuariali indicano che tra il 2005 ed il 2011 tale aliquota dovrà essere aumentata di un punto ogni anno. Sostanzialmente si arriverà ad un onere per la previdenza integrativa pari al venticinque per cento del costo diretto del lavoro poligrafico. Tale prospettiva è difficilmente compatibile con il livello di redditività delle imprese produttrici di giornali quotidiani. Occorre peraltro considerare che il citato Fondo Casella, nell'ambito dei fondi complementari privati, gode di un particolare *status* in quanto l'accordo sindacale istitutivo del 1958 è stato esteso *erga omnes* nel 1962 assumendo valore cogente di legge a tutti gli effetti, con la conseguente obbligatorietà di aderirvi per le aziende ed i lavoratori al di là del normale rapporto contrattuale. Tale situazione ha giustificato nel tempo l'intervento diretto o indiretto del Parlamento e del Governo a favore del Fondo con provvedimenti legislativi ed amministrativi. Si tratterebbe di proseguire in questa direzione con ulteriori provvedimenti da sviluppare nel periodo 2004-2011 intervenendo alternativamente sulle ritenute IRPEF, sulle addizionali regionali e comunali; su una riduzione di 8 punti dell'aliquota contributiva INPS o con la costituzione di un Fondo di dotazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (per un costo di ogni singolo provvedimento di circa 22 milioni di euro all'anno per il periodo 2004-2011).

La Commissione ritiene che l'adozione di tutte o parte delle misure suggerite potrebbe rappresentare un valido contributo per compensare, almeno parzialmente i disequilibri emersi nel corso dell'indagine conoscitiva relativamente alle asimmetrie riscontrate nel sistema di reperimento delle risorse pubblicitarie dei mezzi di comunicazione di massa.

